

第4部 アジア太平洋地域協力への取組み 第20章 開発行政

著者	大内 穂
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	417
雑誌名	アジア太平洋の経済発展と地域協力
ページ	405-424
発行年	1992
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00013458

第20章

開発行政

はじめに

本章の目的は、日本のアジア太平洋地域協力の一環として、開発行政の分野でどのような国際協力が可能であるのかを探ることにある。この課題に答えるために、まず、開発行政の問題領域を確定する。次に、発展途上国の開発行政に対する日本の協力可能分野を、行政機構と権限、行政官の育成の二つにしぼって検討する。最後に、日本の国際協力のあり方と発展途上国の開発行政の接点の問題に光を当てて問題提起を行う。

本章執筆にあたり実際に使用しうる資料・データはきわめて少ないので、限られたデータと筆者の個人的体験・観察に拠らざるをえなかったことをおことわりしておきたい。

第1節 開発行政の問題領域

開発行政とは、国あるいは地方の行政機関による主に社会・経済開発のために設定された公的目標の実現過程を指す。公的目標実現に向けた行政機関の運営には、当然、限られた資源の効率的運用と成果の実現が求められる。しかし近年は大衆の政治意識の向上とともに、効率性と同時に民主的運営

(サービスの向上, 情報公開, オンブズマン, ガラス張りの行政など) がますます求められるようになってきた。開発行政が今日特に問題になるのは以上のような意味においてである。では、行政の効率性、および民主化の向上にとって、行政組織および運営上、何が重要な要因となってくるのであろうか。

この問題に答える前に、実際に、ある社会・経済政策の実効性を保障するものは、行政機関の能力だけではないことをまず確認しておく必要がある。これはパラダイムの問題である。パラダイムについては、別の論文^①でも示しているが、第1には、政策（あるいは計画—以下同様）そのものの不整合性、第2に、政策実現に対する政治指導層の支持の欠如、第3に、政策の潜在的受益者層による実現のための積極的参加、第4に、政策実施にとり有利な環境、といった要素の存否が、政策を実施する行政機関の能力を促進したり、あるいは障害にもなっている。

したがってある政策が、期待されたような成果（公的目標の実現）をあげなかったからといって、その責任がすべて担当する行政機関にあるというわけではない。

にもかかわらず、本章では行政機関の能力の限界を当然の前提としながらも、行政機関がある社会・経済政策の効率的、かつ民主的に実現しうるために検討すべきことを、次の4点にしばった。このように検討の枠組みを示すことが、発展途上国の開発行政への日本の協力を考察する合理的アプローチにもなると考える。

では、開発行政の効率性および民主性を実現する上で、おさえておくべき四つの分野とは何であろうか。

第1は、行政機関の機構および権限

第2は、行政官の資質

第3は、資源動員力

第4は、利害関係者からの協力獲得

である。

この四つの分野は以下のような問題をそれぞれ含んでいる。

第1の分野

- (1) 行政機構内部のそれぞれの機関がもつべき権限の明確化と重複の回避さらに機関間の権限・機能分担の継続的調整，上部機関から下部機関，中央から地方への権限の委譲。
- (2) 計画立案，予算案編成，運用，評価のそれぞれの手続きの標準化，簡素化。
- (3) 機関間のコミュニケーション・システムの整備，情報の蓄積と管理。

第2の分野

- (1) 公務員の採用，待遇，昇進，訓練，配置等にとまなう問題および職員の分掌職務へのコミットメントと士気。
- (2) 上からの命令をうけそれを実施するだけでなく，職員が積極的にユニットごとの意思決定に参加する機会の保証。下部ユニットの決定を吸い上げ，調整し統合する能力をもつリーダーの存在。
- (3) 職員の不平，紛争の根源を解決する能力，関連諸機関との意思疎通（情報入手，事前了解のとりつけ，協力要請などの根回しなど）の能力。

第3の分野

- (1) 財源・資材等入手の継続的確保。
- (2) 計画された活動方針に見合った予算の配分。
- (3) 遅滞なく効率的な予算の執行。

第4の分野

- (1) 実施する計画・プロジェクト等についての広報活動。
- (2) 利害関係者から了解，妥協，あるいは反対の排除のとりつけ。
- (3) 利害関係者の積極的支持，参加の確保（(1)～(3)の成否は，関与する官僚の態度に大きく依拠している）。

上の四つの分野が，ある社会・経済開発政策の目標実現にあたって，検討すべき行政組織および運営上の問題領域である。

したがって，日本の途上国の開発行政への協力のあり方を考察するに際しても，上の四つの問題領域のそれぞれについて検討することが望ましいが，

紙幅の都合上、上記の第1，第2の分野についてのみ考察をすることとする。

第2節 途上国の開発行政システムに対する日本の協力

1. 途上国の行政機構・権限上の問題

今日の発展途上国の行政機構とその省庁部局の権限をみると、歴史的所産として旧時代的性格あるいは植民地遺制と呼ばれるに等しいようなものもある。南アジア英領植民地支配下にあったところでは、ごく最近に至るまで県あるいは郡レベルの行政官が徴税、治安維持の機能に加えて、即決裁判権を行使していた。行政権と司法権の未分化的要素も最近に至るまで残っていたのである。行政機構・権限だけでなく、行政事務手続きに植民地遺制が根強く残っている。

植民地支配下の原住民（官吏および原住民一般）不信の上になって出来あがった事務手続規則は、きわめて微に入り細にわたって手続きを定めている。その手続きどおりに仕事を進める限り、決裁がおきるまで相当の日時がかかり無駄が多い。効率性の観点からも民主化の観点からもこれらは早晩改正されねばならない。

事実、歴史的所産としての途上国の行政機構および行政関連法は、独立後の政治、社会、経済の変容に対応して、新しい組織が生まれたり、旧組織の統廃合、新しい行政関連法の制定がなされたところもある。しかしそのすべてが、効率化、民主化の方向に一步進んだものとはみなされない。

改革を進めてきた内的・外的論理をいま少しみてみよう。独立後、途上国が模範としたものは、欧米の行政機構および行政関連法であった。これらの制度は欧米で、その経済発展段階、社会構造、文化・倫理的価値、政治状況を反映しそれなりの合理性をもって生まれたものであったが、アジア、アフリカなどに移植されたときには欧米でみた土壌はなかった。当然、制度と実

態との間にギャップが生じ、また新しい行政ニーズにも対応していく必要があった。その模索のなかで、高度成長をとげた日本の制度や経営法が注目されるに至った。

日本の制度や経営法で途上国から注目されているのは、日本の地方分権（下部機関への授権も含む—Decentralization）、調整能力（Coordination）および日本型経営である。

まず地方分権についてみてみよう。

途上国では一般に政府の権限が中央に集中しており、中央でも上級公務員に権限（特に自由裁量権）が集中している。行政の現場にいる下級の公務員には権限も情報もほとんどなく、些細なことを逐一、中央へ伺いその裁可を得なければならない。中央には処理すべき案件があまりに多く集中し決裁に時間がかかりすぎる。文書処理規則も煩瑣にすぎる。そこで日本の制度や、やり方に学ぼうというわけである。

日本では地方自治という次元での分権化（Evolution）は憲法が保障しているが、実質的には財政的基盤が弱い。省庁内における分権化（De-concentration、さらにDelegation of power）は稟議制などにみられるように相当に進んでいるとみられる。急速に膨張する行政需要を迅速に事務処理せねばならぬという必要、あるいは客観状況が存在する時、行政はこれに対応できるのかが問われる。対応を可能にしているのは、通信機器、交通手段の発達、事務のOA化、情報のデータ・ベース化などだけではなく、分権化による現場の参加である。現場の公務員が一番住民の真のニーズを知っており、住民とのネットワークをもっているので、分権により行政が一層住民に近づくことになる。実施されるプロジェクトも、中央が現場の事情をよく知らぬまま作った画一的なものでないから、住民の協力をうけ易く、より効果を発揮しうるはずである。さらに、政府の権限の一部民営化さえ行われている。

全体を通して行政の活性化、ひいては民主化に一步近づきうるようになる。次に、調整能力の問題に限ったわけではなく、どこでもみられる現象ではあるが、同様な機能を果たす機関の重複的設置、機関の権限の競合と摩擦が

行政機構の効率性を下げている。

調整もいろいろなレベルにおいて意味が異なってくる。同格機関間の権限・機能の重複に手当をする水平型調整 (Horizontal coordination) と、上下関係にある機関間の権限・機能を調整・統合する垂直的調整 (Vertical coordination) がある。前者の場合、同格の機関間での調整であるのでそれぞれの機関の縄張り意識が強くなかなか実現しにくい。これに対し垂直的調整は、同じ機関内での指揮・命令系統が実施を容易にしている。

両方の場合において、調整担当者は関連機関、そのうえの機関の責任者の間を何ども往復しつつ妥協点を見つけるように「根回し」をする。

途上国の行政官は、この日本型調整方式を参考にすることができようが、一般化するまでには相当の日時を要するかもしれない。

今日、行政需要が多角化し、一国レベルを越えて広域的・多角的な処理を要する案件も生じつつある。

例えば、日本の外国援助に関連して、援助行政システムの面では、援助案件の決定に、大蔵、通産、外務、経済企画の4省庁体制でいくものと、関連13省庁で協議するものなど多種あるが、これに利害がからむと自民党と政府間、自民党と野党間の調整、「族議員」業界との調整など厄介な問題がでてくる。

外国に援助する他の諸国、国際機関、民間非営利団体 (NGO) との間の援助対象、内容、条件等についての調整も重要な問題になっている。

援助受け入れ側の開発行政システムとの関連でみれば、援助との関連が受け入れ国側で統一的に結合されていない場合に変な無駄を生んでいる。例えば、日本の対バングラデシュ援助物資がバングラデシュ政府内部の調整力欠如のためにチッタゴン港から何カ月も陸揚げされずにいたことがある。何故こんなことが起こったかといえ、無償援助物資であってもバングラデシュ政府大蔵省は輸入関税の支払を命じ、物資を送られた政府機関は関税に支払うべき予算は割り当てられていないので援助物資の引き取りができなかったのである。

これは援助を受ける国の国内問題であり、省庁間調整の欠如のよい例であ

るが、援助する側でも一步踏み込んで、援助行政の効率化のために被援助国をまきこんで、国境を越えた調整に乗り出すべきである。いつまでも「内政干渉」の批判を恐れて、国民の血税を無駄にすることは慎まなければならない。まさに、ここでは日本行政の調整能力の真価が問われているのである。

最後に蛇足ながら、途上国内に起こりつつある開発行政システム改革への動きと、その国境を越えた波及あるいは改善への協力の動きをみておこう。

今日、途上国の制度の中で何が問題なのであろうか。

経済の成長、工業化の進展、輸出産業の促進政策に併せて、許認可手続き、その他の行政事務手続きの簡素化の要求が途上国の産業界を中心に政界、官界の一部からも起こり、途上国政府はそれへの対応を迫られている。さらに国内からだけでなく、世界銀行やIMF、その他の援助供与国からも自由化要求、許認可手続きの簡素化、民営化要求の声が一層強まるなかで、途上国側も次第にそれに合わせた法整備や機構改革を進めつつある。

途上国各国の行政改革の経験も次第に蓄積され、その情報の交換も行われ始めている。例えばクアラルンプールに本部を置くアジア太平洋開発センター（Asia Pacific Development Centre: APDC）では、「地方分権化のための行政改革」^②を出版し、域内諸国の経験を紹介し、東アジア地域行政機構（Eastern Regional Organization of Public Administration: EROPA）では、その1991年10月の第14回総会（於北京）でアジア諸国・地域における行政改革の問題を主要議題として討議している。

各国の行政機構・行政関係法の改正が、他の国・地域の経験を参考にしながら実施された例を一、二あげておこう。

公務員の腐敗防止を目的として1974年に設立された香港の反腐敗独立委員会（Independent Commission Against Corruption: ICAC）が^③、画期的な成果をあげていることが知れわたると、アジア諸国ばかりでなく欧米からも政府関係者、研究者等がICACを訪問している。その結果、ICACの組織、法規類、捜査技術などが部分的ながら各国で採り入れられつつあるようである^④。

輸出振興に大きな成果を挙げた日本の通商産業者の輸出振興政策およびそ

の傘下にある日本貿易振興会（JETRO）の機構および組織法は、韓国政府の商工部、大韓貿易振興公社（KOTRA）の設置に当り参考にされたとみられる。

タイの工業化促進、輸出振興政策の実施にあたり、タイ政府は日本の通商産業省、JETROなどの経験を参考にして機構、行政関連法の整備・改正を行っているようである。タイ政府工業省は、国際協力事業団（JICA）調査団チーム（井上朗団長）、派遣専門家などの助言をうけて、ようやく金型、セラミックスなどの産業振興をねらった産業政策の策定に乗り出したようである。また産業政策の効率的実施に民間業界の協力を必要とするので、前記チームの助言に基づき、これまで不在だった分野ごとの業界の組織化を促進しつつある。日本政府は、JICAを通して専門家の派遣およびタイからの訓練生招聘を行っているほか、貿易研修センターおよび輸出商品展示室をバンコクに無償資金援助で設置した。以上のようなことは、途上国の行政機構の改善とノウハウ移転の面で示された日本の国際協力の二、三の具体例である。別件で筆者は、かつて国連開発計画（UNDP）の「行政強化プロジェクト」のコンサルタントとして短期で三度ほどバングラデシュに滞在した。その折、先方から求められてバングラデシュの公務員法、諸手続規則の簡素化につき具申したことがある。また、日本の行政改革、特に第1次、第2次臨調の構成とその答申について何度か講義の依頼をうけた。筆者の具申や講義がバングラデシュの公務員法や行政改革に、実質的影響を与えたとはほとんど思えぬが、バングラデシュの官僚層の一部に対して新しい視点や情報を伝えたと思う。個々の部門ごとに国際協力が与えるインパクトは、この程度のもので、行政機構や行政関連法の改革にまではただちに結びつくものではない。

協力の面で実質的改善を実現するために有効であるのは、受入国側の行政制度改革チームとの間の、多面的かつ大がかりな共同作業のくり返しであろう。性急さを避け、少なくとも2～3年はかけて共同作業を行い、その答申の実現のために十分な資金と技術援助を組み合わせる相手方に提供すること

であろう。相手側の行政機構の中に専門家を長期間送り込み、相手方とのスムーズな人間関係をつくり信頼を獲得し、共に相手方の行政制度上の問題を内側から検討し、行政改革に反映させることであろう。改革の内容あるいは方向は、必ずしも日本の経験を生かすということでもなく、第三国の経験であっても当該国の現状とニーズにしたがって選択的に採用するということでよいと思われる。

2. 行政官

公務員の行政能力の向上に対する国際協力には、採用、訓練、士気の向上の面がある。

行政の効率性、民主性の向上に、機構改革、権限の調整、分権化だけでは不十分である。機構や権限を動かすのは行政官だからである。

発展途上国では、公務員の採用に必ずしも厳格な公開の採用試験が行われてはいない。建前として公開採用試験制度があっても、インタビュー方式による縁故採用、経験・実績よりも資格中心の外部からの採用者の数がこれまで多かったといわれる。産業の発展が不十分なところでは、政府関係機関（公企業を含む）が最大の雇用主であり、定員規程があっても厳格に守られるわけではないので公務員数は増大する一方である。東南アジアでは、インドネシア、フィリピン、タイなどにその傾向がみられる。タイ政府は公務員数の増加を規制するため第6次経済社会開発計画（1987～91年）期間中、年間の公務員増加率を2%以内に抑制しようとしたが、実際の増加率は2%を超え、人件費も予算の36%を超えるまでになったといわれる。

日本の行政改革では、公務員、公共企業体職員の定員削減が一つの柱になり、計画的な人員削減が進められてきた。途上国政府の中堅公務員のための国家行政研修コースがこれまで人事院、JICAの手で実施され、これに参加した者の中で、日本政府の定員削減の成功の理由を学びたいとする人も多い。各省とも横並びに、一律に人員何パーセント削減という原則を適用する

ことの合理性に疑問を感じずるが、縄張り意識と権限保全意識の強い官僚機構を前に、人の削減を少しでも前進させるためには、漸進的一律主義もやむをえない策であろうと思われる。途上国に定員削減の気運が熟してくれば、この日本の経験も参考になるであろう。

次に公務員の訓練の問題である。訓練の内容と対象については途上国それぞれの実情にそって決められるべきであるが、比較的共通性のある問題につき述べることにする。

訓練は、通常公務員研修所のようなところで、講師による一方的な講義やセミナー方式をとるところが多い。内容は、法律・規則の解釈論や制度の説明等の知識をつめこむものが多い。公務の現場を巡回し他の所で経験を積ませ、あるいは住民との直接対話の機会を中堅以上の公務員に持たせることも必要である。役割を分担させるシミュレーション・ゲームの方法も次第にとり入れられつつある。

しかしこうした訓練の技術的問題と並んで、日本が途上国の行政に貢献しうる分野は、行政における日本的経営とでもいうべき集団的意思決定法であろう。なかでも日本の稟議制は、主管課から順次上にあげて、組織内の意思を確定していく裁定型の決定様式であるが、ここで特に途上国行政に役立ちうられるのは、事務稟議ではなく政策稟議である。政策稟議は、「法案にしる事業計画にしる、新たな政策企画を実現するために関係者、関係部局、多省庁に『根回し』をして大筋の合意を得て、その上で主管課で正式の起案文書を作成」⁴⁾し、その了解済みの事業への確認の署名ないし押印をもらう事務稟議に乗せていくものである。政策稟議の原案作成は、主管課の課長補佐を中心に、課の職員全員に計られその協議の下で作られる。課長補佐はこの場合、「所管の局長に事前に説明し了解を得てから原案の要綱をつくり、さらに関係者の相談、協議、会議にかけられ、関係他省庁との実際的な意見調整も行われる」⁵⁾。「こうした事前工作は、所管課単位の遠心的傾向の強い各省庁部局の内的結束と関係部局や他省庁の同意とによって、その後の事務稟議の円滑な進行と政策実施における実効性を保障する」⁶⁾効用を持つ。

途上国行政においても事務稟議は行われていることが多いが、省庁内意思決定はほとんどがトップ・ダウン方式であり、中・下級職員の潜在的能力をひき出し参加にともなう満足感と学習効果、さらに政策実施に対する熱意を生み出すことに失敗している。これはもちろん、途上国における政治権力のあり方、社会構造、政治文化と深く関わっているので容易には変えられないが、途上国の心ある人達の間では日本の行政における稟議制がますます注目を浴びており、日本における稟議制の実態を示すビデオあるいは行政運営の仕方を示す小冊子が主要外国語で作成されてしかるべきであると思われる。

途上国の民間企業においてはすでに参加型経営を一部採用しているところもある。品質管理（QC）や全体のQC（TQC）を採用しているところも多いといわれるが、途上国の開発行政過程にQC，TQCをとり入れるような日本の協力の仕方もあろう。

途上国の開発行政への日本の協力のなかで、訓練の対象をどの層の公務員に向けるべきかが問われれば、それは間違いなく中堅公務員層である。

途上国の上級公務員は一般に欧米の大学等で学んだ者も多く、有能である。部下を指揮し上から命令を下すことには慣れているが、下の意見を吸収することは苦手である。また権限や情報を独占し、部下たちへはなかなか渡そうとしないのが一般的である。そこで中堅官僚層が、日本の課長補佐のように政策の企画立案・運営・評価能力を発揮しにくい状況がある。中級公務員は、行政事務の実働部隊である下級公務員層と上級公務員層との間のコミュニケーションを助け、組織の結束を保つ役割を果しうる。この意味で、中堅公務員層の育成・強化は焦眉の急の課題であり、日本の国際協力で力点を置くべき対象であるといえる。

事実、日本の途上国政府の人材育成援助のなかで、中級公務員層を対象とするものが多い。日本政府の人事院がJICAの協力を得て実施してきた国家行政コースには、途上国政府課長補佐・係長級のコースと、課長・部長クラスの中堅官僚層を対象とするコースがある。前者はコース期間が約7週間、後者は約5週間で、JICAの施設を用いて実施されてきた。講師陣

は、主に大学教授および行政実務経験者等であり、講義、演習のほか、見学実習なども行われている。参加者の中からは、もっと日本の各省庁内での参加型実習期間を延ばしてほしいとの要望があるが、言語上のコミュニケーションに関する難問もあり、省庁内部でも、多忙な日常業務に追われていて、とても外国人につきっきりでアテンドするゆとりはないし、細かい質問に応えるための専門的な人を揃えきれない、と敬遠されているのが実情である。

各省庁による研修受入れ体制については、日本政府全体の問題として各省庁にわたる企画・調整の機能を持つ機関を設置し、途上国公務員の省庁内参加実習を可能にする手だての抜本的改善が必要である。

自治省の自治大学校においても、国際公務員研修プログラムが、途上国の地方自治体あるいは自治省のカウンターパートにあたる途上国省庁の中級公務員層を招き研修を行っている。ここでも人事院の研修の場合と同様の困難に直面しているようである。

JICAは、この他に独自の途上国中級公務員のための研修プログラムを他の省庁と協力して実施している。

研修方法には、個別研修と集団研修等がある。1988年度実績は、前者が4156人、後者が250コース、2677人であった。1988年度までの研修生総受入れ数は8万527人に達した。1954年度から88年度までの研修受入れを部門別にみると、農業、工業、人的資源、行政、通信放送の順に多い(第1表)。研修生の派遣国を地域別にみると、累計で東アジア、中南米、南アジア、南アフリカの順になっている(第2表)。

JICAは、途上国から研修員を各種の研修コースに招くだけでなく、日本人の専門家やその傘下にある海外青年協力隊員を途上国に派遣し、開発行政の各分野における途上國中級・下級公務員を補佐しその資質向上に貢献している。

その他政府ベースの、途上国研修員受け入れおよび専門家派遣機関としては、アジア生産性機構(APO)、国連工業開発機関(UNIDO)があるが⁷⁾、JICAと比べてその規模はずっと小さい。ちなみに1954年度から88年

第1表 1954年度から1988年度までの研修生受入れの累計

(単位:人, 構成比:%)

部 門	計画・行政		公共・公益事業				農 林・水 産				鉱 工 業		エ ネ ル ギ ー
	開 発 計 画	行 政	公 益 事 業	運 輸 交 通	社 会 基 盤	通 信 ・ 放 送	農 業	畜 産	林 業	水 産	鉱 業	工 業	
人 数	1,419	8,145	1,115	6,860	4,363	7,998	9,176	1,613	1,389	3,184	1,686	9,058	2,255
構成比	1.8	10.1	1.4	8.7	5.5	10.1	11.7	2.0	1.7	4.0	2.1	11.4	2.8

部 門	商業・観光		人的資源		保 健 医 療	社 会 福 祉	そ の 他	合 計
	商 業 ・ 貿 易	観 光	人 的 資 源	科 学 ・ 文 化				
人 数	2,306	521	9,015	578	7,634	1,246	962	80,527
構成比	2.9	0.7	10.2	0.6	9.5	1.5	1.3	100.0

(出所) 通商産業省『経済協力の現状と問題点』 1989年 各論 33～34ページ。

第2表 国際協力事業団による研修生受入れの地域別推移

(単位:人)

年度 地域	1954～79 累 計	80	81	82	83	84	85	86	87	88	累計
東 ア ジ ア	20,515	1,391	1,616	1,693	2,026	2,759	2,906	3,027	3,271	3,313	40,461
南 ア ジ ア	6,003	558	568	543	546	562	584	619	678	618	11,279
中 ア フ リ カ	2,079	200	191	164	190	221	224	208	241	274	3,992
北 ア フ リ カ	1,056	155	153	143	157	153	182	183	202	209	2,516
南 ア フ リ カ	2,029	280	316	333	364	395	480	543	602	685	6,027
中 南 米	4,662	700	811	877	917	884	951	1,138	1,245	1,369	13,554
大 洋 州	172	57	67	57	108	126	134	206	189	258	1,377
欧 州	568	52	50	47	50	64	84	87	87	104	1,193
そ の 他	113	-	-	1	5	1	4	4	-	3	128
合 計	35,064	3,393	3,772	3,858	4,363	5,165	5,549	6,015	6,515	6,833	80,527

(出所) 第1表に同じ。

度までに受入れた研修生累計はA P O が6867人、U N I D O が430人、両方合計してもJ I C A の受入れ総数8万527人の10分の1以下であった。

今後の改善の方向としては、研修生受け入れ、および専門家、海外青年協力隊員の派遣を量と質の両面で向上させていくのが望ましい。研修生の受入れに当たっては、アジア中心（これまで全体の約7割）から、もっと大洋州、アフリカ、中東にも注目し、バランスをとっていくべきである。そのためには、各地域、諸国の行政ニーズについて、地域専門家を交えた共同研究体制を常設化すべきである。また研修カリキュラムについても、実習の場を多く取り入れ、そのための受入れ体制を、アド・ホックなものから経常的なものにし、人手不足についてはO B の協力および映画、ビデオ等で補うと共に、企業訪問、見学などの機会を増やし、民間の活力、民間と政府の関係等についても学習してもらうことが有益であろう。

また、途上国に派遣する専門家等については、必ずしも国籍が日本人である必要はなく、日本の資金で広く優秀な人材を世界から募集すべきであろう。

また研修に当たっての講師陣も国際協力の経験を積み、ユニークな手法を持っている講師、例えばベテランのN G O 活動家、現場経験を積んできた民間コンサルタント、あるいはK J 法の創出者、G T Z (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) のZ O P P (Zielorientierte Projektplanung, 目的志向のプロジェクト・プランニング) の専門家などをよんでみてはどうであろうか。

訓練・研修についての日本の国際協力は、まだまだ改善の余地があり、今後も試行錯誤の過程を通して一層、途上国の行政ニーズに合致していくものになることを望みたい。

最後に、途上国公務員の士気を高めることへの日本の国際協力は可能であろうか。可能であるとすれば、どういう点においてであろうか。

結論から先に述べれば、途上国公務員の士気を直接高めることは外国援助では無理である。公務員の士気は、その国の政治、経済、社会、文化、国際関係のあり方によって高くも低くもなる。個人差はもちろんであるが、個人

の士気にも彼をとりまく環境条件が大きいのしかかってきている。

こうした状況下で外国援助の果たしうる公務員の士気向上への役割には限界があり、間接的、一時的なものにとどまるであろう。

バングラデシュのように政府の開発予算の8～9割までが外国援助依存であり、公務員の給与さえも外国援助に大きく依存しているところでは、外国援助（日本は最大の援助国）は政治、経済や公務員の士気にまで大きな影響を与えうるはずである。理屈ではそうであっても、主権国家への「内政干渉」の批判を恐れて、表向きは改善への勧告もほとんど行われていない。行われてもほとんど実効性を持たないであろう。途上国の権力者の立場からは、勧告に耳を傾ける必要もないし、現状を変革するコストのほうが大きいとみるからであろう。

にもかかわらず、途上国国民の立場からは、途上国であればなおさら、限られた賦存資源や外国援助を最大限有効に活用し、経済成長と国民生活の向上を政府に図ってもらいたいわけで、行政の効率性・民主性を求める声が強い。政府機構の統合・新設は行われてきたが、機構を動かすのは公務員であるから、彼らの事務的処理能力、政策作成能力、実施能力の増大が必要で、その能力の増大を推進する公務員の士気の高揚が問題になる。

公務員の士気の高揚には、制度として公務員の仕事に対する積極性を特に高く評価するシステムをまず確立することである。積極的提案が予想外に成功しなかったにしても、減点主義を採ることは避け、積極性をむしろ評価し、失敗の原因をつきとめ、組織的に経験を蓄積していく経営体制が必要であろう。失敗を恐れて公務員が無気力になった現場からは、何ら創造的・革新的なものも生れず、組織の活性化にとっては致命的である。

この点で、係、課、部内の全員討議による参加型意思決定メカニズム、QCサークル運動など自主的学習運動を奨励する日本の経営方式の紹介、実習などで途上国公務員の士気向上に部分的にでも貢献できる道があるかもしれない。筆者は、かつてUNDP コンサルタントとしてバングラデシュ滞在中、国家行政研修所の研修に参加していた課長クラスの公務員の意識調査を

アンケート方式で行ったことがある。「公務員の士気向上をどうして図るか」、との問いに答えた37名中31名までが、経済的待遇改善をあげていた。残りは、全体に関わる問題の学習とか、公の場における本人の業績評価、昇進期間の短縮、道徳修業等であった。バングラデシュの公務員の給与などの引き上げに日本の援助がかりに使われても、その効果は一時的なもので、士気が持続しないことは目にみえている。したがって、途上国公務員の士気向上に対し日本の貢献が可能であるとすれば、先述の直接的な事務的技術面の訓練にとどまらず、組織運営に向けてのノウハウ、すなわち、集団的意思決定メカニズムの導入、職員間の相互学習、相互扶助組織の確立、できるだけ広い角度から所管事務を見直したり、発想の転換ができるような機会を与えるなどの間接的な方法であろう。

第3節 日本の国際協力と途上国の開発行政

日本は、発展途上国への資金フローでは総額で過去5年連続世界1位、1989年度には、ODA額でも米国を抜いた（ただし1990年度は再び2位に転落した）。しかし日本の経済協力が効果的に行われているのか、との疑問が出されるようになった。開発行政システムは、援助受入れ国側の行政の効率性、民主性に関わる問題であるのに対し、援助を供与する側の援助行政システムについてもその効率性、民主性が問題になってくる。両者の接点のところで、受入れ国側のニーズと援助する側のニーズ（理念、現実的利害関係）の結合の仕方が問われなければならない。

日本の援助理念としては「人道的配慮」と「相互依存関係の認識」の二つを基本的なものとしてかかっている。より具体的には、「貧困、飢餓等への緊急かつ直接的援助」と「産業育成による経済成長への支援」を二つの柱として援助を実施しているといわれるが、現実にはいろいろな分野で異なったプロジェクトが進められてきた。個々のプロジェクトの決定に当たっては、相手

側の政府代表との間で「要請」として上ってきた援助ニーズを確認し合い、外交ルートを通し交換公文を作成し、実施に移る。

相手国政府から日本政府に「貧困・飢餓等の緩和」に関連するプロジェクトへの援助要請があった時に、日本側がそれを受けて審議し、その結果専門家による調査団を送って実施可能性（フィージビリティ）について調査し、結論を出す。予算措置も講ずる。このようにして実施に移すのが援助行政システムである。受入れ国の開発行政は、貧困・飢餓等の状況を把握し、これへの援助策を練り、既存、あるいは新設の機関に必要なだけの人員と資金を配置し、対象となる貧困層の人達にプロジェクト実施への協力を求め、技術および資金等の協力を外務省を通じ国際機関あるいは外国公館に求める。

こうしたプロジェクト成立に至る流れのなかに援助行政システムと、開発行政システムとの結合をみるのである^⑧。

開発行政システムの効率性、民主性を保証する四つの分野については、すでに第1節で述べた。四つの分野のうち、第1（行政機構・権限）、第2（行政官）のかかわる問題と日本の協力のあり方については、第2節でくわしく述べたので、ここにはくり返さない。

日本の経済協力が効果的に行われているのか、という場合に問題なのは、援助行政の例で考えられた援助の理念と実態としての援助が受入れ国側で十分生かされているのかであり、もし生かされていないとすれば、援助行政の側にも開発行政システムの側にも問題があるわけである。例えば、貧困緩和の理念の下で供与された援助資金・機材が、政府間あるいは非援助国政府内の事務処理過程で消失してしまい、対象とした貧困層のもとには届かない、という事態がしばしば起こるとすれば、両方の側に問題があることになる。援助する側が、何故そういうプロジェクトを承認したのか、途中での消失を予測できないほど甘い審査をしてきたのか、納税者（あるいは国庫の）損失分をどうするつもりなのか、等である。また、受入れ側についてみれば、その開発行政システムに重大な欠陥があることが明らかになる。さらに相手国側から要請された「援助ニーズ」とされていたものが、中央のエリート政府担

当事者間で考えられた「ニーズ」にすぎなく、現場の声ではない場合もある。ましてや「援助」および「開発」によって住んでいる場所を立ち退かされる（開発難民化）底辺貧困層の声ではないこともわかる。そこで、両システム間の政策対話だけでなく、住民の真のニーズを確定するための、あるいはプロジェクト執行にともなう環境破壊のアセスメントをするための、共同調査・研究を両政府代表と現地住民代表、学者、専門家等で実施しなければならない。このような真のニーズ確定のための住民参加の共同調査・研究は、新しい援助・開発行政の要として重視され、積極的に実施を支援していかなければならない。

また、「産業育成による経済成長への支援」に当たり、産業インフラ、資本財などの有形のハード・リソースと共に、情報、人、資本財に体化された無形の開発資源であるソフト・リソースの重要性が最近とくに注目を浴びてきた。通産省の『経済協力の現状と問題点（1989年版）』ではソフト・リソースの中では、(1)技術・経営ノウハウと(2)政策ノウハウとを分類している。前者は、「技術者、経営者などの教育・訓練、経験・熟練を通じて人に体化されたもの」であり、後者は資本財に体化されたもの、特許などの形態をとったものを含め、「政府部門による産業政策などの企画立案・推進に際して必要となるものであり、政策部門・担当者に体化されているもの」である⁹⁾。

途上国が経済・社会開発を効果的に推進していくためには、ハードとソフトの両リソースの整備充実が必要である。

途上国の開発行政システムのなかにはまだ、民間部門のソフト・リソース不足に十分対応できない国が多い。他方、NIEs、ASEANでは民間部門の経済活動が開発の中心となり「政府部門の役割は民間の経済活動を政策的に補完・支援しようとするもの」である。そこで、途上国の経済・社会発展段階の現状に即応したソフト・リソースの移転が求められる。遅れた国に対しては、日本の技術・経営のノウハウ等のソフト・リソースを積極的に移転し、NIEs等のより高い発展段階に達した国に対しては、「自前で技術開発等を推進していけるような体制の整備にも協力していくことが重要であ

るといえる」⁹⁹。

産業政策ノウハウについては、日本は戦後復興とその後の躍進で定評があり、途上国の開発行政の効率性向上に積極的にノウハウ移転を通じて支援していくことが望ましい。

この点では例えば、JETROのタイ開発調査プロジェクト・グループ（主査、井上朗氏）がJICAの委託で実施した「タイ王国工業分野開発振興計画調査」の成果とタイの工業省への勧告は賞賛に値する国際協力の作業であったといえよう¹⁰⁰。

勧告を受けた途上国の政府が、他の地域・国のノウハウや経験を全面的あるいは部分的に採用するかどうかは、主権国としての自由であるが、今日、世界がますます相互依存性を強めていくなかで、他の国の制度や経験が国境を越えて公然と紹介されるようになったこと自体、次の世紀をにらんで十分に意味のあることである。日本の途上国開発行政システムへの協力は、その過渡期にある一現象で、行政の効率化、民主化の促進役を果たしているものとみたい。

〔注〕

- (1) 大内穂「開発行政」（鈴木長年編『日本の経済協力』アジア経済研究所 1989年）128～131ページ。大内穂「日本とアジア太平洋地域諸国間の開発行政面における国際協力」（篠原三代平、フーチェン・ロー編『世界経済調整とアジア太平洋経済の将来』アジア経済研究所 1989年）642～643ページ。Ouchi, Minoru; Toshihiro Yogo, "The Role of Social Organizational Resources in Local Level Development and Management," *Regional Development Dialogue*, 第6巻第1号, 1985年, 176～177ページ。
- (2) Saxena, A. P.編, *Administrative Reform for Decentralization*, APDC, 1978年。
- (3) タイ政府のCommission for Counter-Corruption (CCC)の研究部長の話では、CCCはI C A Cから学ぶことが多かった、といわれる。なおPalmier, Leslie, *Controlling Corruption in Developing Countries*, Allied Publisher, 1985年, を参照のこと。
- (4) 大森彌「行政」（『イミダス1991』集英社 1991年）422～423ページ。

- (5) 同上書 422～423ページ。
- (6) 同上書 422～423ページ。
- (7) APOは、日本も加盟（先進国としては唯一）した国際機関であり、日本政府（通商産業省）に協力要請をする。（財）日本生産性本部は、通商産業省の委託を受けて、生産性視察団の受入れ、国際研修コースによる研修員の受け入れ、専門家の派遣等を行う。
（財）海外技術者研修協会は、通商産業省の委託を受け、管理システム研修コースによる研修生の受入れを実施している。また、UNIDOからの協力要請に対しては、通商産業省が（財）海外技術者研修協会に委託して、将来途上国の産業界や政府の管理者になる幹部技術者を対象に生産管理についての集団企業内研修を実施してきた（通商産業省『経済協力の現状と問題点（1987年版）』総論 35ページ）。
- (8) 後藤一美氏（海外経済協力基金）の提示した概念である。
- (9) 通商産業省『経済協力の現状と問題点（1989年版）』総論 106ページ。
- (10) 同上書 113ページ。
- (11) JETROタイ開発プロジェクト・グループ『タイ王国工業分野開発振興計画調査報告書』国際協力事業団 1990年8月。